

领导参阅

[2023] 总第 77 期

党委政策研究室

2023 年 4 月 27 日

项目制：一流学科建设技术治理的审思

2022 年 10 月，党的二十大报告指出：“加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科”。2022 年出台的《关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见》公布了第二轮“双一流”建设高校名单，同时第二轮建设名单不再区分一流大学建设高校和一流学科建设高校，夯实了以学科为基础推动“双一流”建设的根基。我国政府试图通过渐进式的改革来创新一流学科建设治理机制，以解决学科建设中积累的深层次问题和满足多重发

展目标的需求，因此第一轮一流学科建设实践形成了以学科建设项目为载体，以学科评估为合理辩护的技术治理格局。作为技术治理的代表性运行机制，项目制已深深嵌入一流学科建设之中并决定着一流学科的具体建设环境和细节。诚然，项目制释放了一定的制度势能，激发了各高校的学科建设活力。在第一轮一流学科建设实践中，我国学科建设成效明显，推动高等教育强国建设迈上新的历史起点。但是回顾首轮一流学科建设工作，部分高校在学科建设实践中出现了建设实践与理念、过程与目标的偏离，进而诱发指标化、工具化、数据化等逻辑偏向和执行偏差。鉴于此，我们有必要对项目制下一流学科建设技术治理的逻辑与实践困境进行探讨，以实现一流学科建设的善治。

一、项目制：一流学科建设的技术治理逻辑及其实践

（一）技术治理的逻辑及其实践应用

中国的技术治理研究始于渠敬东等学者基于对我国改革经验 30 年的社会学分析所做出的中国由总体性支配向技术治理转型的基本判断。技术治理指的是我国中央、地方政府及社会经济诸领域由总体性支配方式转向以激发基层活力为目标，调动政治与社会诸领域的力量且赋予诸领域一定程度的自主权，以间接或隐性的管理方式和治理手段来实现政府意图的一种“技术化手段”。它主要包括两个方面，首先，在以压力型体制为基础的前提下，中央政府给予了地方政府更多行动自主权的同时利用数量化、指标化的绩效考核手段加强对地方政府基于目标责任制的行

政问责，从而通过责任明晰和指标细化使得对公共事务的治理更加专业化、理性化；其次，分税制改革以来，随着中央财政专项转移支付力度的加强，为了确保分权后地方政府与中央在大政方针上保持一致，中央政府便通过项目制的引入，以数量化和工具理性的项目来对社会公共事务进行治理，以化解分权后基层地方政府脱离控制的倾向。

作为我国治理体系与治理能力现代化建设的着力点，技术治理已贯彻到中国社会的方方面面，成为内嵌于我国治理机制中的制度精神与实践逻辑，形成了体系化的技术治理方略，在我国治理体系与治理能力现代化进程中发挥着重要作用。

（二）项目制下一流学科建设的技术治理逻辑

与社会领域的转型轨迹一致，技术治理也内嵌于高等教育治理体制中。经过多年的实践，技术治理已制度化为一种稳定的治理行为和逻辑，成为一种特殊“范式”与“惯例”，有学者称之为“体制化的技术治理”。其中，项目制成为国家广泛运用的技术治理手段与机制。“项目”本是工程领域的专业术语，后被国家运用到社会事务治理领域，特指一种在常规财政支出体系之外，以专项资金的形式进行转移支付，以项目的方式进行自上而下工作实施、任务部署的一种机制。项目制不仅仅是项目运行的过程，也不单是项目管理的各项制度，而是一种能将从中央到地方的各方力量调动起来、将各个层级关系统合起来，通过中央财政转移支付来拉动各方积极性的动员型财政体制。从运作角度而

言，项目制是技术治理的生动体现与实践形态。通过矩阵式行动结构的构建，项目制突破了科层体制的纵向权力运行机制和中央垄断资源配置的局限，体现了极强的技术特征。项目制因其程序化、专业化、标准化、高效化的优势，逐步延伸至政治、经济、文化、艺术等领域。

为了实现国家战略目标，项目制也逐渐深入高等教育领域以推动高等教育改革和发展。项目制日益成为政府在高等教育领域全面部署工作的重要机制，也是政府推动高等教育发展的特定制度模式与运行机制。学科作为高校的基本组织单元，其发展过程也深受项目制的影响。自 1987 年国家首次出台重点学科建设政策以来，我国学科建设工作先后经历了“211 工程”和“985 工程”项目、“特色重点学科项目”等系列政策演进，政府把项目治理的思维与方式逐渐运用到学科建设领域。每次重点学科建设项目出台，基本构建了国家层面制定政策、宏观掌控，地方政府及时跟进、保障发展，各大高校积极响应、具体实施的重点学科建设格局。作为一种重要的高等教育管理体制和运行机制，项目制已经成为我国引导、支持与规范高校学科建设的重要技术治理手段。

“双一流”建设的项目制就是在不撼动国家行政权力的前提下，以优先发展的理念，运用项目作为技术治理手段对先天基础比较好以及国家所急需的学科和大学进行各类资源倾斜性投入与重点支持，以实现我国高等教育内涵式发展与高等教育强国目

标。项目制下一流学科建设的技术治理逻辑为：第一，项目制是在政府的主导和推进下以项目为驱动推进学科建设和发展的制度安排。它有利于贯彻国家的意志，自上而下部署改革任务的形式能确保改革方向，其改革力量与手段是典型的以任务和资源为导向，最终指向政府行为，驱动力量具有外部指向性。第二，项目制运行的基本逻辑是事本主义逻辑，以解决特定区域的特定问题为目标，而不是解决综合问题的一揽子方案。“双一流”建设项目的设计初衷是创新学科建设实施方式以克服先前重点建设项目存在的身份固化、竞争缺失、重复建设等诸多弊端。它旨在通过释放学科建设主体的活力来提高学科建设水平，以全面提升我国高等教育在人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际交流合作中的综合实力。第三，政府作为一流学科建设工作的主导者和控制者，其权力并未消退，而是通过“双一流”建设项目的政策制定、战略规划协调、资源调动、定期考核等间接、隐蔽的方式引入竞争机制，用技术化、理性化的技术方法与手段实现政府权力的在场。政府占据着主导地位 and 话语权，操控学科建设的基本方向以贯彻政府的意图、实现政府的利益偏好。第四，“双一流”建设政策并未改变现有制度框架，其本质上是前期重点建设政策的调适与延续，是基于“强政府-弱市场”的办学体制下由政府主导、高校参与的重点建设项目。它既没有改变重点建设逻辑即通过对少数高校的部分学科进行重点支持、以点带面推动我国高等教育整体高质量发展，同时也传承了控制风险因

素、降低改革初始门槛的渐进式改革思路，通过局部政策调整助力高等教育强国战略目标实现。

（三）项目制下一流学科建设技术治理的实践

在一流学科建设中，政府作为“发包方”，以项目的形式对入围学科进行重点建设和支持。从运作流程上看，政府基于专家意见和建议、第三方评估结果、我国高等教育整体布局和国家发展急需等特定的标准和要求遴选出“双一流”建设名单，然后入围高校撰写学科建设方案与规划并提交政府，经审核通过公示后便正式进入一流学科建设进程。高校作为项目的承担者或代理人在一定的权限范围内依据规定对与学科建设相关的诸多事宜实施条线管理，政府依据建设目标定期对高校的一流学科建设成果与绩效进行验收，实施优者上、退者下，有进有出的动态调整机制。

在“项目治学”进程中，项目规则对一流学科建设的目标、周期、内容、成效、支持方式等做出规划安排，此外还包括了建设方案、时间进度安排、自评报告、建设实效等系列“治理术”，并以“治理术”为依据检验一流学科建设成效——一流学科建设高校是否按时按规按质按量完成了这些“治理术”中的目标。通过定期考核对建设不力的学科予以警示，对于符合规划安排（切合急需、水平出色、整体达标）的学科追加列入一流学科建设名单。政府部门以行政权力自上而下推动项目开展，通过项目诱导来激发高校学科建设主体的活力，提升学科建设成效。基于项目

制的一流学科建设最终结果是放权取向的体制改革效应被稀释、消解，政府和高校之间的依附关系得到巩固。同时一流学科建设也显现出行政逻辑与市场逻辑相互交织、混合和互动的特征，基于指标化管理进一步确立了一个围绕目标分解、利益竞争、行动引导和行为规范的制度架构与组织形态。

二、项目制下一流学科建设技术治理的实践偏离

不同于常规的制度安排，项目制既是自上而下进行资源配置的一种方式 and 机制，更是一种新型的治理模式。虽然长于简化与可测量，却陋于通盘权衡与整体治理。通过项目制的实施，我国学科在各类排行榜上的排名以肉眼可见的速度突飞猛进，高级别论文层出不穷，改革成效明显，这与打破常规行政运行的技术治理机制激发与释放了基层的活力密不可分。项目制以技术治理思维和模式提升了一流学科建设绩效，但基于技术逻辑的项目制在一流学科建设中依旧有其适用范畴和实践的缺憾。

（一）建设目标偏离：重外延扩张，轻内涵建设

基于集中投入、重点建设等建设思想，一流学科建设采取了公平竞争、动态评选和错位发展的制度安排，以推动学科间的良性竞争和发展资源再分配。然而在技术价值取向和绩效管理主义的影响下，部分高等学校认为一流学科建设就是划分学科等级，以数字和符号等指标简单处理学科建设过程中的问题，将学科水平视作排行榜中的排名。这必然会造成目标偏离和扭曲，使得学科建设过程重指标速成、外延扩张，轻内涵建设。将一流学科的

建设水平通过论文、项目、专利、人才等的数量和质量来体现，甚至将学科评估排名与学科建设质量和水平简单画上等号。这种观念导致学科建设的工具主义倾向，形成“计划科研”价值取向的学科建设行动机制，违背了学科自身发展的内在规律，造成了学科建设实践与学术逻辑相背离的局面，弱化了学科育人的基本职能，致使学科建设流于表面而偏离高质量人才培养和知识创新的学科建设基本目标。

由于项目存在竞争性和不确定性，一些高校忽略了学科发展的实际需求和长远布局，集中资源以迅速提升已入围建设名单学科的排名，不能有效提升学科排名的、不在评估指标测量之列的活动都会受到有意或无意的抑制或忽视。在高校内部的资源分配上，许多高校将资源较多地投放到需求大、应用广、见效快的理工医等应用型学科，对部分学科倾斜性的关注和投入挤占了其他学科的发展甚至生存空间，重点学科“独大”的局面日益明显。除此之外，部分高校仅依靠行政和市场机制对部分人文学科进行调整、整合、取消甚至是裁撤，引起人文社会学科与理工医学科之间、基础学科与应用学科之间的结构性失衡，进而破坏学科整体生态系统。学科资源过度向一流建设学科倾斜与集聚，人为加剧了马太效应，导致多样态和谐共生的良性学科生态体系难以形成，最终阻碍学科结构功能的长效发挥。

（二）建设过程异化：过度追求学科建设绩效

对于已入围“双一流”建设项目的高校而言，在“双一流”

建设实施有进有出、动态调整的“锦标赛体制”下，为了应对政府定期对建设成效进行评估的需要，高校为了突出自身建设绩效且被政府认可，往往会有意或无意地选择显示辨别度高的数据和指标，所以更关注短期化、外显化、数量化的学科建设绩效。部分高校在建设过程中偏离了学科发展的学术逻辑，盲目追求排名提升，过分关注评估指标，进而引发了一系列的选择性机会主义行为，一流学科建设纷纷突变为速成的指标建设。学科建设的关键在于学科内在要素的内涵式发展和系统化建设，然而，部分高校的一流学科建设停留在片面追求指标速成的状态，背离学科整体发展、和谐共生的建设旨向。

通过研读各高校“双一流”建设评估的总结汇报材料不难发现其指标化、数字化的共同特征。学科评估和学术评价体系逐步分解为学科排名、论著、项目、硕士点和博士点、学生数量等外显、简化的指标。在这一系列的数字指标之外，学科发展的具体目标和未来规划等实质性问题则被简要带过甚至忽略不提。部分高校已然被学科评估工作所“绑架”，一味追求数字化指标而忽视学科质量的提升和内涵建设。最终，一流学科评估沦为评估专家和学科建设高校的一场数字“游戏”，沦为高校管理者和政府官员政绩的一种表现。短时间、高效的排名提升和对指标数据增长的片面追求成为一流学科建设的理性选择，导致了实用主义、工具主义的价值取向。一流学科建设陷入数字、指标和等级等外延性资源扩充的陷阱中，忽视了学科内部人才培养、知识创新、

学术理论贡献值及社会价值等要素的功能，致使一流学科建设行为的急功近利性和表面化，进而引发学科发展成果化、科教融合失位等问题，违背了学科发展所追求的知识普遍性增长的目标，无法触及学科建设的核心要素，损害学科长远发展。

（三）内生动力不足：侵蚀主体自主性发展

一流学科建设的项目制是具有中国特色的双重体制下的技术治理模式。这种双重体制体现出“双轨嵌套、科层主导”的特点，形成以科层行政逻辑为主，市场竞争机制为辅的双轨制。政府主导的行政体制与行政性资源配置在这种双重体制机制中起支配作用，决定了是否在高等教育中推行市场竞争机制，又在哪些领域、多大程度上推行与运用市场机制。在项目制中我们看到市场力量更多地体现为政府作用于“双一流”建设高校的一只“隐形的的手”，市场成为政府与高校关系的中介。在现行体制和政策框架下，政府掌握着资源，且倾向于通过项目发布、资源激励的方式驱动改革。

政府与高校在学科建设中并非是平等的主体，政府决定了一流学科建设的方向，主导着学科建设的话语权，在一流学科建设中扮演着设计者、推动者、监督者、管理者、评价者等诸多角色。而高校与教师处于被支配地位，扮演着改革执行者、政策实践者的角色，较少思考行动的意义，思考更多的是如何迎合政府的想法，遵循政府的意图与安排。首轮“双一流”建设凸显了政府在学科建设中的主导作用，强化了高校学科建设中政策驱动

改革的政治逻辑。学科原本是学术共同体的内部事务，但政府以“建设”之名左右了高深知识的生产，弱化了高校及教师的学科建设行动力，导致了行政权力对学术权力的僭越。学科通过知识演化创新与社会建构的共同作用实现发展，本质上是自发而非人为的过程，而外力驱动使高校学科建设主体习惯于被动，缺乏积极性和主观能动性，一定程度上弱化了学科发展的原动力，侵蚀了学科的自主性发展。

三、项目制下一流学科建设技术治理的优化

（一）一流学科建设实践困境的根源剖析

新制度主义理论认为，组织结构和行为受制于其所处的制度环境。制度环境包括了通过强迫或诱导组织采用合法的组织结构和行为的一系列制度力量，法律制度、社会规范、观念认识等被社会广为接受的制度力量统称为合法性机制。合法性机制对组织行为具有规范和约束的作用，一方面能够有效提高组织的社会威望并获得社会广泛认可，但另一方面也会导致组织发展趋同化。合法性机制对于组织行为的约束体现为“强意义”“弱意义”两个机制。在强意义合法性机制中，由于政策制度、实践格局、观念认识等外部制度环境的限制，组织被迫选择机械服从和执行的行为方式。弱意义合法性机制中组织行为并不是完全被动适应，组织可以主动塑造制度环境，组织行为是在制度规范与利益驱动共同作用下自主选择的结果。制度并非一开始便塑造了组织的行为，而是通过激励机制来影响组织的行为选择。“双一流”建设

作为高等教育领域声势浩大的系统工程，政府通过自上而下的制度设计驱动改革，通过对一流学科建设的重点、方式、规划、绩效评价、调整机制等系列要素的规划，以行政权力进行行政动员制的推动，以资源等诱致性因素来激发各大高校积极参与到学科建设工作中来。学科建设行为既是受强意义机制中政策制度规范、社会文化观念的影响，同时也受弱意义机制中资源利益竞争结果的影响。然而，在具体建设过程中，由于资源有限、竞争激烈和路径依赖，使得一流学科建设过程出现了执行偏差。

（二）项目制下一流学科建设路径优化

通过合法性机制分析发现，项目制下一流学科建设技术治理的实践偏移是强意义机制和弱意义机制共同作用的结果。从强意义机制来看，学科建设必须通过遵循一流学科建设政策制度规范和要求来维持其合法性地位。从弱意义机制来看，一流学科建设工作中的“强政府-弱市场”特点是高校因资源依赖特性而自发选择的思维方式和行为。作为一项前瞻性和战略性制度安排，一流学科建设对拔尖创新人才培养、知识创新、经济和科技发展以及综合国力提升具有重要意义和价值，当前我们要正视并反思项目制下一流学科建设技术治理实践所存在的问题，着力优化一流学科建设体系。

第一，遵循适度原则，即在范围、数量上适当减少、弱化项目在学科内涵建设中的嵌入。学科建设具有不可预期性的特点，它不是一项完全按时间预期安排发展的工作，更非流水线作业的

社会大生产。学科建设中的非学术因子成为主导、学科建设中的学者成为工具和手段，不仅会造成学科建设工作的异化，更会带来学科发展的危机。项目制特有的优势在于技术化、精准化和数据化，但受制于此，项目制在适用范围上应有所限制。在实际治理过程中，要避免盲目采用项目制的统一治理或一刀切的标准和程序。学科建设应尊重不同学科发展的特点，考虑不同学科的个性化特征，保留弹性空间，灵活地采用项目制治理，控制协调好项目制技术治理的刚性、确定性、程序性与学科发展特性的矛盾之处。真正有价值、有意义、前瞻性的原始创新并非产生于完美的规划，而是来自于学者和科研人员学术潜力的充分激发。例如，项目治理的硬性规划和严格控制就不适用于基础学科研究领域，基础学科有研究周期长、绩效显现滞后等特点，因此需要给基础学科更多的自由探索空间，以宽松自由的学科建设环境激发学科内生驱动力，助力知识的原始创新及重大疑难问题的解决。

第二，转变学科发展理念，注重内涵式建设。作为一项重大国家战略，“双一流”建设从政策制定到全面实施都必须以政府、高校、教师等相关利益主体对一流学科内涵达成共识作为基础和前提条件。我们必须走出学科建设误区，厘清一流学科的内涵与实质。其一，一流学科并非重点建设的简单延续与复制，也并非特属于研究型大学的专利。“双一流”建设项目是面向所有大学的一项政策设计，各级各类各层次高校、学科都有机会且有责任积极参与其中，提升学科发展水平。与此相对应，一流学科遴选

应秉持学科水平卓越与特色突出的理念。这就意味着我们要冲破单一的科研至上理念的桎梏，以客观、开放的眼光定义质量和卓越。其二，一流学科并非纯粹指向指标达成和排名提升，除了取得科研、人才等可量化的外显成果，一流学科发展更应致力于提升其在人才培养、科研原始创新、社会服务等方面的功能。这就要求一流学科建设既要重视学科内在的知识创生逻辑，推动学术创新发展，又要秉持“以学生为中心”的理念，更要担负起民族、国家和国际社会所赋予的时代重任，积极探索一条与世界接轨且具有中国特色的学科建设发展模式。其三，一流学科建设除了发展学科知识之外，还包括创新组织制度、优化学科治理结构和构建学科生态文化等内容。所以，一流学科建设要加强顶层设计，优化学科建设制度引擎，完善学科组织制度及其运行机制，其中包括公正的遴选制度、有效的评价机制、科学的退出机制和资源保障机制等。同时还应优化学科结构布局，以科学、全局和长远的眼光规划学科发展战略，着力推动知识创新、学科育人、组织增效三位一体发展。

第三，协同多方力量，强化学科建设内外驱动力。“一流学科的生成体现了学科自我发展过程中内在系统、外在系统以及制度环境之间的互动契合、调整衔接、要素合并”。一流学科建设固然离不开外部资源的参与和支持，但是任务和资源导向的学科建设模式是由外在动力驱使的。这种外在驱动力造成了高校对于排名、量化指标的盲目追逐，使学科建设陷入工具主义的桎梏。

“双一流”建设不能一味强化政府控制或施加外部压力，而应该借助项目驱动改革不断强化高校的办学自主权和激发教师在学科建设中的自治权。学科建设的可持续发展需要以项目为抓手激发学科的内生驱动力，而这源于学科建设实践主体的主动作为。在学科建设中，社会演进是根本外源性动力，国家需求是引导性动力，大学发展是直接动力，学科自我生成是内源性动力。因此，学科建设应当调节并平衡好外力推动与自我生成的张力，强化社会演进、国家需求、高校发展、学科自我生成等各种驱动力，实现学科建设中各方力量的深度融合与高效协同，推动学科生产力、创新力与竞争力的不断创生，促进学科内生动力的不断源发。政府应当意识到以项目驱动改革的局限性，着力提升政策项目质量。同时，政府需转变其全能政府的角色，从一流学科建设具体事务中退出，将其发力点集中于为高校一流学科建设提供良好的信息服务、良好的竞争秩序、科学合理有效的学科建设评价方法等方面，将学科建设的主动权交还给高校、学者，保障其在学科建设中的话语权和决定权，为一流学科发展营造宽松自由的组织环境，为一流学科建设提供优良的制度环境。在组织层面上，要优化高校内部治理结构，改变原有的基于行政建制的学科建设模式，将扁平化的组织结构同大部制式的机构设置相结合，为行政权力和学术权力的同轨合力提供良好的制度基础。高校要厘清自身在学科建设中的职能和作用，在学科自治与学术自主的理念指导下，科学定位学科发展方向，依据本校的学科特色与优势引导

构建学科发展共同体，以整体性的协调发展理念为和谐的学科生态体系的建构提供基础，以学术本位促进学科建设。学院作为学科建设的实践载体和依托，应尊重并强化学术共同体的主体地位，创造环境使学者能潜心研究学术，为一流学科建设与发展提供温床。真正的一流学科建设要保障学者在学科建设中的权力，明确学者在学科建设中的影响与作用，将治学自主权交还给教授，确保代表学术权力的教授群体在学科建设中的话语权和主动权。高校教师在学科建设中应自觉摆脱对技术与工具的依赖，在学科建设过程中反思自身的角色和历史使命，积极探索和培养学术自主、自治能力，敢于批评和超越程式化的权威，跳出技术主义的限制，依循学科发展的内在规律推动学科实质性发展。

（作者：盛欣，湖南第一师范学院教育学院讲师；刘铁芳，湖南师范大学教育科学学院院长）

送：校领导、各学院（部、所）、各部门、直（附）属单位。

联系电话：（029）87082725，邮箱：dwzcyjs@nwsuaf.edu.cn
